

연구논문

이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점*

이 창 원**

- I. 문제의 제기
- II. 공기업 선진화 현황과 문제점
- III. 이론적 배경 및 공공기관 평가 방법론에 대한 선행연구
- IV. 공공기관 경영평가 현황과 문제점
- V. 공공기관 혁신방안
- VI. 결 론

〈 요약 〉

우리나라 국가 경제에서 차지하는 비중이 2007년 말 기준 33.6%에 달할 만큼 비대해진 공기업의 개혁 없이는 현재의 경제위기를 극복할 수 없고, 그러한 개혁의 핵심에는 공공기관에 대한 과학적 평가와 평가결과에 근거한 과감한 구조조정이 있어야 한다. 이 글에서는 우선 이명박 정부 공기업 선진화의 추진현황과 문제점을 살펴보고, 2009년 이루어진 2008년 공공기관 경영평가의 현황 및 문제점을 논의하며, 마지막으로 우리나라 공공기관 혁신 방향을 경영효율화를 통한 공공기관 혁신 방안과 공공기관 선진화의 궁극적 지향점이라고 볼 수 있는 공기업 민영화의 추진방향으로 나누어 제시한다.

[주제어: 공공기관, 공기업, 선진화, 평가, 추진성과 및 문제점]

I. 문제의 제기

2009년 6월 기획재정부는 2008년도 공공기관 경영평가 결과(기획재정부, 2009)

* 본 연구는 2009년도 한성대학교 교내연구비 지원과제 임. 이 연구는 이창원(2009)의 “공기업 선진화의 추진성과 및 문제점 - 향후 경영 효율화를 통한 경쟁력 제고방안을 중심으로.” [공기업 효율적인 경영혁신 전략 심포지엄 - 공공기관 경영평가 문제점 심층진단 및 개선책 -] (아주경제신문 주최, 서울 여의도 국회도서관 소회의실, 2009.7.22) 발표문을 수정 및 보완한 것임.

** 한성대학교 행정학과 교수(chang717@hansung.ac.kr).

를 공공기관운영위원회의 심의와 의결을 거쳐 최종 발표했다. 이에 대한 평가는 “소문난 잔치, 먹을 것 없었다.”는 반응까지 있었는데, 경영평가 결과와 평가결과에 대한 학계의 반응을 보다 상세하게 살펴보면 다음과 같다(이창원, 2009a).

정부가 1984년 경영평가제를 도입한 이래 기관장 해임을 건의한 사례는 2001년도 1건에 불과하지만, 금번 평가에서는 92명의 기관장 중 해임 4명(4.3%)과 경고 17명(18.5%)을 포함하면 사실상 문책의 비율이 22.8%에 이른다. 이러한 측면에서 이번 평가결과가 나름대로 우리나라 공공기관 개혁의 중요한 계기가 될 수도 있다고 본다.

하지만 이러한 긍정적인 평가보다는 ‘혹시나에서 역시나로 끝난 평가’, ‘대마불사 신화의 재현’, ‘작은 것은 아름답지만 힘이 없다’ 등의 비판 역시 만만치 않다. 대부분의 해임 건의 대상 조직이 ‘힘없는’ 작은 조직이라는 지적과 대상 기관장 대부분이 이명박 정부와 직접적 인연이 없다는 주장이 있어, 결국 이명박 정부 입장에서 별로 부담이 되지 않는 기관장만 해임 대상이 되었다는 비판까지 나오고 있다.

그런데 이러한 비판의 근거에는 이명박 정부의 트레이드 마크 중 하나가 ‘공기업 개혁’인 것과 무관하지 않다. 이명박 정부는 ‘고용 직접 위기자 350만명’의 시대에 ‘신도 부러워하는 직장’에서 각종 비리와 방만경영으로 사회적 지탄의 대상이 된 공공기관에 대한 국민적 공분을 기반으로 공기업 개혁을 과감하게 추진할 것으로 기대되었다. 이명박 대통령은 2009년 4월 공공기관 선진화 워크숍에서 공공기관 최고경영자(CEO)들에게 “맡은 조직은 스스로 개혁하고 자신이 없으면 물러나야 한다”고까지 했다. 이러한 의지표명에 따라 ‘10% 퇴출’ 카드가 거론되었고, 그 대상으로 낙하산으로 지적됐던 일부 인사와 대형 공기업 사장 명단까지 알려졌다.

그러나 막상 뚜껑을 열어보니, 그동안 방만경영과 각종 비리로 국민적 지탄의 대상이 돼왔던 대형 공기업은 한 군데도 없었다. 그러니 “소문난 잔치, 먹을 것 없다”는 이야기가 나왔던 것이다. 기획재정부가 2009년 3월 31일 발표한 ‘2008년 공공기관 고객만족도 조사결과’에 따르면, 무려 17개 기관이 “2년 연속 미흡하다”는 평가를 받았지만, 그중 영화진흥위원회만 이번 해임대상에 포함된 것도 이러한 비판에 무게를 실어준다.

이러한 정책적 문제 이외에도 이명박 정부의 2009년 6월 평가결과 발표는 다른 문제들도 남겼다. ‘기관장 평가 결과’와 ‘기관 평가 결과’가 지나치게 다른 경우도 그 중 하나이다. 기관장은 해임건의를 받았지만 기관은 B등급을 받은 경우도 있고, 기관은 A등급을 받았지만 기관장은 경고를 받는 경우도 생겼다. 기획재정부는 두 가지 평가의 대상이 과학적으로 다른 차원이라고 주장하지만, “기관장인 리더는 무능하더라도 조직은 잘될 수 있다”는 주장이 얼마나 설득력이 있겠는가? “그렇다면 공공기관 기관장은 필요치 않다”는 주장도 있을 수 있지 않겠는가? 이러한 문제제기와 평가결과에 대한 전반적 불만을 잠재우기 위해서라도 기획재정부는 ‘기관장 평가’와 ‘기관 평가’에서 사용된 평가기준 및 구체적인 평가척도와 그 평가결과, ‘기관장 평가’와 ‘기관 평가’ 항목들의 각종 타당성 지표 및 복수평가자 간 신뢰도(inter-rater reliability) 등의 통계결과를 제시하여야 할 것이다.

우리나라 국가 경제에서 차지하는 비중이 2007년 말 기준 33.6%에 달할 만큼 비대해진 공기업의 개혁 없이는 현재의 경제위기를 극복할 수 없고, 그러한 개혁의 핵심에는 공공기관에 대한 과학적 평가와 평가결과에 근거한 과감한 구조조정이 있어야 한다. 이명박 정부에서 앞으로 “소문난 잔치, 먹을 것 없다”는 이야기가 다시 나온다면 공공기관 개혁은 사실상 물 건너간 것이다.

일반적으로 공기업과 관련하여 제기되는 문제는 경영성과악화, 지배구조, 그리고 경쟁력상실로 압축된다(심용보, 2008). 따라서, 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 공기업의 합리화 및 선진화 방안을 추구하게 된다.

공기업 선진화는 민간의 자율과 창의에 입각한 ‘시장경제’가 활성화 하도록 시스템을 갖추고 공공영역 중에서 민간이 더 잘할 수 있는 분야를 민간에 맡겨 효율성을 극대화하려는 것이다. 또한 이것은 경쟁력 강화 측면에서 본질적으로 경영혁신과 운영의 효율화를 목표로 한다(KMAC, 2009). 정부가 취하는 이러한 공기업 선진화방안은 여러 가지 메커니즘을 통해서 이루어진다. 주요 선진화 메커니즘은 민영화, 기관간의 기능통폐합, 기능조정 등이다(송재복, 2009).

이 글에서는 우선 이명박정부 공기업 선진화의 추진현황과 문제점을 살펴보고, 평가 관련 이론적 배경 및 공공기관 평가 방법론에 대한 선행연구를 고찰하며, 2008년도 공공기관 경영평가의 현황 및 문제점을 논의하고, 마지막으로 우리나라 공공기관 혁신 방향을 경영효율화를 통한 공공기관 혁신방안과 공공기관

선진화의 궁극적 지향점이라고 볼 수 있는 공기업 민영화의 추진방향으로 나누어 제시한다.

II. 공기업 선진화 현황과 문제점

공공기관 운영에 관한 법률의 요건에 따라 기획재정부장관이 지정한 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류된다. 2009년도에 지정된 공공기관의 총 수는 297개이며, 그 임직원 정원은 25만 3천여 명이고, 그 총자산 규모는 795조원(부채 577조원, 자본 218조원)에 달하고 있다. 또 공공기관의 국민경제적 비중은 2007년 기준 자산(762조원)은 GDP 대비 85%에 달하고, 예산(303조원)은 일반회계 예산의 2배, 인력(259천명)은 국가 공무원의 43%에 해당한다.

〈표 1〉 공공기관 현황(2009년도)

(단위: 명, 억원)

유형	기관수	정원	자산	부채	자본
시장형 공기업	6	27,664	1,054,987	487,234	567,775
준시장형 공기업	18	59,323	2,043,246	1,283,473	759,773
기금관리형 준정부기관	16	11,939	125,647	64,539	61,086
위탁집행형 준정부기관	64	51,289	590,459	295,946	294,513
기타 공공기관	193	102,830	4,135,694	3,635,632	500,061
합계	297	253,045	7,950,033	5,766,824	2,183,208

자료: <http://www.alio.go.kr/part2/04.jsp>의 자료를 재구성함.

한편 24개 공기업의 총정원은 86,987명이고, 총자산은 310조원에 달하며, 이 가운데 부채는 177조원, 자본은 133조원에 달하여 공공기관 전체에서 공기업의 비중은 총정원의 34.4%, 총자산의 39.0%, 총부채의 31%, 총자본의 60.8%를 차지하는 것으로 나타난다. 결국, 전체 공공기관 수에서 공기업 수가 차지하는 비중은 8.0%에 불과하나 그 실질적인 비중은 인원, 자산, 부채의 비중은 전체의 1/3 내외 그리고 자본비중은 거의 2/3에 달하여 공기업이 공공기관을 실질적으로 대표하고 있다.

이명박 정부는 공공기관 운영에 관한 법률에 입각하여 지정된 공공기관 모두

에 대해서 민영화, 통폐합, 폐지 및 청산, 기능조정, 경영효율화 방안을 적용하여 현재의 상황에서 발생하고 있는 공기업들을 포함한 공공기관들의 도덕적 해이(moral hazard)와 방만한 경영을 개선하려는 시도를 하고 있다.

우선 시장형 또는 준시장 공기업의 선진화는 매각대상 기업의 지분매각을 40%-49% 행하는 방식으로 하여 사실상 공기업의 지위를 그대로 유지하는 형태로 이뤄지고 있다. 한편 경영효율화는 기능조정을 통한 정원감축(1만 9천명), 10조원대의 자산매각, 임금상승 억제·보수수준 조정·복리후생제도 축소·경상경비 절감 등 예산절감 대책 시행, 연봉제·성과부진자 퇴출 프로그램 도입 등 성과관리시스템 구축, 평가시스템의 보완 및 확대 실시 등의 방법으로 진행되고 있다.

정부의 공기업 선진화 방안은 2008년 8월 11일 공기업선진화추진위원회에서 심의하여 결정한 ‘제1차 공기업 선진화 추진계획’부터 2009년 3월 31일 발표한 ‘제6차 공기업 선진화 추진계획’에 이르기까지 총 6 차례에 걸친 선진화 계획으로 발표되었다. 제1차부터 제3차까지의 선진화 계획에서 공기업들을 포함한 공공기관의 민영화, 통합, 폐지·청산, 기능조정 방안들이 확정되고 제4차 계획에서는 69개 공공기관의 경영효율화 방안이 발표되었다. 제5차 계획에서는 총 330개 공공기관 출자회사 가운데 공공기관으로 지정되었거나 선진화 방안에 포함된 57개 출자회사를 제외한 273개 공기업의 매각, 폐지·청산, 통폐합 및 관리방안을 마련하였다. 마지막으로 제6차 계획에서는 기타 제4차 계획에서 제외된 60개 공공기관의 경영효율화 방안을 발표한 바 있다.

공기업들을 포함한 공공기관의 근원적인 문제점은 ‘공기업+독점+규제’라는 공기업이 가진 산업조직의 특성, 공익이라는 대단히 모호한 목표의 추구, 그리고 주인이 국민이지만 그 소유지배구조가 대통령을 포함한 선출직 ‘공직자 → 관료 → 공기업경영진’으로 이어지는 이중적 대리인 문제의 발생에서 유래한다고 볼 수 있다(송재복, 2009; 심용보, 2008).

현재 가장 기본적인 문제점으로 지적할 수 있는 것은 공기업 개혁의 핵심인 민영화는 그 개혁 추진동력의 확보가 중요한데 이미 임기 1년 반 정도가 지난 현 시점까지 2만 1천명에 달하는 정원감축, 16개 기관의 7개 기관으로의 통폐합 등을 행한 것으로 나타났을 뿐 아직 매각을 시행한 기업이 나오지 않고 있는 실정이라는 점이다. 현재 민영화와 지분매각을 위한 이사회 의결 등 내부절차를 24

개 기관 가운데 13개 기관이 완료한 것으로 나타나 2010년 지방자치단체장 선거 등을 포함한 정치일정이 지속되고 있는 현 시점에서 이러한 공기업 개혁정책을 추동할 추진동력이 확보될 것인가 하는데 대한 의문이 존재하고 있는 것이 사실이다.

이러한 근본적인 문제점 외에도 이명박정부의 공기업 선진화 방안을 검토해보면 몇 가지 지적 사항들이 존재한다(강철승, 2007, 2008; 안현호, 2009; 조동근, 2008; 최승노, 2009; 현대경제연구원, 2008).

첫째, 공기업 선진화를 추진하기 위한 구체적 실행계획(road map)이 존재하지 않는다는 것이다. 공기업 민영화와 관련해 주식매각방식은 어떻게 하며, 동일인 지분 제한을 둘 것인지, 외국인 지분은 어느 정도에서 규제할 것인지 등에 대한 실행계획이 분명히 제시되어 있지 않다. 또 통폐합과 기능조정으로 인원 및 예산 감축이 어떻게 될 것인지도 명확히 제시되고 있지 않다.

둘째, 민영화 대상이 되는 대부분의 기업이 토지, 공항, 건설, 관광, 자원 등 국민의 편의 생활과 직결되는 공기업이어서 민영화 이후 관련 서비스의 가격이 상승한다면 물가 등 민생관리에 애로가 생길 수 있다는 점에서 문제가 될 수 있다는 것이다.

셋째, 민영화 대상 공기업이 수익성이 안 좋아서 민영화하는 것인지, 수익성이 좋아서 민영화하는 것인지에 대한 원칙이 없다는 점을 문제점으로 지적받고 있다. 예를 들어 인천국제공항의 경우 우량 공기업인데 민영화한다고 하고, 공항 공사가 보유한 일부 지방공항은 적자라서 민영화한다고 하는데 논리의 모순이 아닐 수 없다. 또 우량공기업의 매각은 국부유출 및 친제벌 정책이라는 오해를 낳을 수 있다.

넷째, 민영화 플랜에 대한 투명성이 낮고 조급하게 ‘밀어부친다’는 인상을 주고 있다는 것이다. 공기업 선진화 방안을 정치적인 효과를 극대화하는 수단으로 생각한다는 것이 아닌가 하는 의구심을 많은 사람들이 가지고 있다. 아울러 이명박 정부의 대규모 감세로 인한 정부 수입 축소의 재원을 공기업 민영화를 통해 충당하려는 것이 아닌가 하는 의구심을 표방하는 사람들도 존재한다. 차후 이러한 문제점을 극복할 수 있는 대안이 제시되어야 할 것이다.

다섯째, 정치권력의 일관성 결여 또는 정치권력 작용의 다면성 내지 충돌성

을 지적할 수 있다. 대체로 민영화와 구조개혁으로 이루어지는 공기업부문 개혁은 선거기간 중에 나타나기 시작하여 집권 초기에 다른 개혁프로그램과 함께 등장하지만 시간이 지나가면서 주변상황이 바뀌면서 정치권의 관심도 변질되는 것이 과거의 상례였다. 공기업부문의 개혁은 민간 기업부문에 대한 제도개혁이나 정부부문 자체의 개혁보다 더 어렵고 난해한 구조적 특성을 가지고 있다. 정부부문 자체의 개혁은 대체로 조직의 이합집산적 성격을 가지고 있으므로 해당부처간에 상반된 견해가 있을 수 있으나, 상당히 획기적인 정부개혁을 할 수는 있다. 그러나 공기업 부문의 개혁은 정부소유 내지는 관할로부터 민간, 특히 대기업으로의 이전을 수반하기 때문에 정치권력 스스로도 망설임에 봉착할 수 있다.

여섯째, 공기업 개혁 프로그램 집행에 있어서의 전문성 부족을 들 수 있다. 공기업 개혁은 여러 가지 실무적인 전문지식을 요구한다. 산업정책, 경쟁정책, 기업경영, 법적 지식 등과 같은 다양한 분야의 전문성이 필요하다. 또한 공기업의 경영진단, 조직 효율성, 민영화 대상선정 등과 같은 내용에 대한 지식 역시 요구되는데, 우리나라에는 이를 갖춘 전문성 있는 인력이 매우 부족한 것이 사실이다.

마지막으로, 이중적 국민경제 의식구조도 문제이다. “이제는 정부가 경제활동에서 손을 떼어야 한다”고 주장하면서도, 무슨 일만 생기면 돌연 “정부는 무엇을 하고 있느냐?”고 정부개입을 다그치는 이중성이다. 무엇이 공익적이냐는 것도 논란의 여지가 있지만, 공익적 사업은 민간에 넘겨서는 안 된다는 주장도 단순논리다. 또한 대기업 및 외국인 투자자의 공기업 지분 참여도 나름대로의 장단점이 있음에도 불구하고 대체적으로 부정적인 측면만을 강조하는 국민정서가 강하게 깔려 있다. 이러한 사고와 의식은 대내외 환경변화에 유연하면서도 능동적인 대응을 더디게 한다. 강력한 정책 드라이브가 걸리기 위해 국론의 신속한 합일이 요구되지만, 그렇지 못할 경우 시간과 노력이 낭비되고 결국 비용을 치르게 만든다.

Ⅲ. 이론적 배경 및 공공기관 평가 방법론에 대한 선행연구

사회과학의 실증적 연구는 측정도구의 높은 신뢰성(reliability)과 타당성(validity)을 추구한다. 신뢰성이란 유사한 측정도구 또는 동일한 측정도구를 사용하여 동일

한 개념을 반복 측정했을 때 일관성 있는 결과를 얻는 정도를 말한다(채서일, 2005: 179-183). 그러나, 아무리 측정값들의 신뢰도가 높아도 측정된 값 자체가 다른 속성이나 다른 개념을 측정한 것이라면 아무런 의미가 없다. 따라서, 과학적 연구는 측정도구의 타당성을 궁극적으로 추구한다. 타당성(validity)이란 측정하고자 하는 개념이나 속성을 측정하기 위하여 개발한 측정도구가 그 개념과 속성을 얼마나 정확히 측정하는가를 말한다(채서일, 2005: 183-189). 타당성은 그 평가방법에 따라 내용타당성(content validity), 기준에 의한 타당성(criterion-related validity), 구성타당성(construct validity) 등이 있다.

내용타당성은 측정도구 자체가 측정하고자 하는 속성이나 개념을 얼마나 대표할 수 있는지를 평가하는 것이다. 기준에 의한 타당성은 측정도구에 의해 얻어진 결과와 관련된 기준 또는 변수간의 상관관계의 정도를 의미한다. 개념타당성이란 조사자가 측정하고자 하는 추상적인 개념이 실제로 측정도구에 의해서 적절하게 측정된 정도를 의미한다.

최근에는 공공기관 평가자체의 신뢰성과 일관성에 대한 연구가 증가하고 있다(이창길·최성락, 2008a). 최성락(2007)은 공기업 평가결과를 바탕으로 평가지표의 개선효과를 분석하였고, 이창길·최성락(2008b)은 평가과정에서 평가자들의 평가일관성 문제에 집중하여 후광효과의 존재가능성을 분석하였다.

또한, 주로 비계량적 지표에 의존하는 평가의 경우 평가의 신뢰도를 해치지 않으면서 성과의 차이를 명확하게 하기 위해서는 절대평가보다는 상대평가를 선호하는데(이창길·최성락, 2008a), 상대평가는 계량평가 만큼 피평가자 상호간의 차이를 명확히 할 수 있는 방법이 된다(노화준, 2002; 박명호·이성욱 2000). 하지만 상대평가는 피평가자 뿐만 아니라 평가자에게도 심리적 통제를 가함으로써 평가의 오류 또는 왜곡을 낳을 수 있다(이창길·최성락, 2008a; 최연희, 2002; Mark & Henry, 2004).

공공기관 경영평가도 과학적인 평가로 인정받기 위해서는 전술한 타당성과 신뢰성에 대한 상세한 논의가 제시되어야 함은 물론이다.

IV. 공공기관 경영평가 현황과 문제점

2009년 기획재정부는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제48조에 따라 공공기관의 책임경영체제를 확립하고 경영효율성을 제고하기 위해 ‘2008년도 공공기관 평가와 기관장 평가’를 실시하였다. 이 과정에서 평가의 전문성과 공정성을 최대한 확보하기 위해 교수·회계사 등 민간전문가로 기관장과 기관평가단을 별도로 구성하여 평가하였다. 2008년도 공공기관 경영평가의 주요 특징을 보면, 기관장평가는 공공기관 선진화를 가속화하고 기관장의 책임경영을 확보하기 위해 평가결과를 해임건의 등 인사조치와 연계토록 하였으며, 기관평가는 공공기관의 지나친 순위 경쟁을 완화하기 위해 평가결과를 기관별 순위평가가 아닌 등급평가 방식으로 실시하였다. 2008년도 공공기관 경영평가 결과의 주요결과를 보면 다음과 같다.

1. 기관장 평가

1) 평가대상

92개 공공기관장의 경영계획서 및 선진화 계획 이행 실적

2) 평가방식

2008년 8월 이후 시행된 일련의 기관장 평가지침에 따라 기관장이 임기 중 중점 추진해야 할 주요 핵심사업인 기관 고유과제와 선진화·경영효율화 등 공통과제로 구분하여 각각 50%의 가중치로 평가하였다. 기관장 평가결과는 4등급으로 구분하여 산출하였는데, ‘아주우수’(90이상), ‘우수’(70이상~90미만), ‘보통’(50이상~70미만), ‘미흡’(50미만) 등이다.

3) 평가결과

기관장 평가결과 등급 분포를 보면, ‘우수’ 24명, ‘보통’ 64명, ‘미흡’ 4명인데, ‘아주우수’는 없다.

〈표 2〉 기관장 평가결과 등급 분포

아주우수	우수		보통		미흡
90점이상	80점이상~ 90점미만	70점이상~ 80점미만	60점이상~ 70점미만	50점이상~ 60점미만	50점미만
0 (0%)	0 (0%)	24 (26.1%)	47 (51.1%)	17 (18.5%)	4 (4.3%)

2. 기관 평가

1) 평가대상

공기업(24개)·준정부기관(76개)의 2008년도 경영실적

2) 평가방식

2007년 12월 시행된 기관 평가편람에 따라 평가 대상기관을 SOC, 산업진흥, 연기금운용 등 9개 평가유형으로 구분하여 유형별로 평가하였는데, 평가지표를 ‘리더십·전략 - 경영시스템 - 경영성과’ 부문과 같이 ‘계획 - 집행 - 성과’ 등 과정별로 구분하여 활용(3개 부문 30여개 지표)하였다.

3) 평가결과

〈표 3〉 기관유형별 기관평가결과 등급 분포

	기관수	S	A	B	C	D	E
▪ SOC	14	-	2	4	7	1	-
▪ 서비스진흥제조	10	-	1	5	2	2	-
▪ 검사검증	6	-	-	3	1	2	-
▪ 문화국민생활	9	-	2	1	4	2	-
▪ 산업진흥1	10	-	1	3	6	-	-
▪ 산업진흥2	6	-	-	2	2	2	-
▪ 교육훈련연구지원	6	-	1	3	1	1	-
▪ 연기금운용	14	-	3	8	1	1	1
▪ 중소형기관	25	-	8	9	3	5	-
합 계	100	-	18	38	27	16	1

3. 2008년도 공공기관 경영평가의 문제점

1) 과학적 타당성(scientific validity)의 결여

전술한 바와 같이, 평가의 핵심은 과학적 타당성 확보이다. 하지만, 2008년도 공공기관 평가에서는 과학적 타당성의 확보여부를 사실상 판단할 수 없다. 2009년 6월 19일 기획재정부가 제시한 ‘2008년도 공공기관 경영평가 결과 발표’ 보도 자료와 이후 국회의원들에게 제공된 경영평가 결과 자료는 측정도구의 타당성과 신뢰성에 대한 자료가 제시되어 있지 않다. ‘기관장 평가’와 ‘기관 평가’에서 사용된 평가지표가 과학적으로 내용타당성(content validity), 기준에 의한 타당성(criterion-related validity), 구성타당성(construct validity) 등을 확보하고 있는지 제시되어 있지 않다는 것이다. 예를 들어, 평가지표를 구성하면서, ‘단계 - 평가지표 - 세부 평가지표’의 순서로 구성되어 있으므로, 상위 평가지표가 어떻게 과학적인 하위 평가지표로 구성되어 있는지 제시되었어야 하는데, 그렇지 못했다.

또한, 예를 들어, 기관장평가의 평가지표를 계획(25점), 집행(25점), 산출(50점)로 구성하고 있는데, 그러한 구성비중의 과학적 근거가 무엇인지 알 수 없다. 한 가지 예로, 산출의 비중(50점)이 계획(25점)과 집행(25점)의 합과 동일하다는 과학적 근거가 무엇인지 제시하여야 한다. 전문가 의견조사를 실시하여, 예를 들면, 계층분석절차기법(Alytic Hierarchy Process 기법: AHP 기법)을 활용하여 평가지표의 상대적 비중을 설정하여야 했지만, 그렇지 못했다.

마지막으로, 전술한 바와 같이, 주로 비계량적 지표에 의존하는 상대평가는 평가의 오류 및 왜곡을 낳을 수 있다는 문제점이 지적되었지만, 복수 평가자 간 신뢰도(inter-rater reliability), 예를 들어 Cohen's kappa 등의 통계결과가 제시되지 않았다.

2) 표면적 타당성(face validity)의 결여

기획재정부가 2009년 3월 31일 발표한 ‘2008년 공공기관 고객만족도 조사결과’에 따르면, 무려 17개 기관이 “2년 연속 미흡하다”는 평가를 받았지만, 이 17개 기관 중 4개 기관이 불과 3달 후에는 기관평가에서 A등급을 받아 이번 평가

결과의 표면적 타당성에 대한 비판에 무게를 실어준다. 또한, 이 17개 기관 중 오로지 영화진흥위원회만 이번 기관장 평가에서 미흡(해임대상)에 포함된 것도 유사한 비판을 받게 한다.

3) 기관장의 입지를 어렵게 하는 평가결과

〈표 4〉 기관장 평가 및 기관 평가 순위의 기준

순위	[기관장 평가] 점수	순위	[기관 평가] 점수
1	아주우수	1순위	S등급
2	80이상-90미만	2순위	A등급
3	70이상-80미만	3순위	B등급
4	60이상-70미만	4순위	C등급
5	50이상-60미만	5순위	D등급
6	0-50미만	6순위	E등급

이번 평가에서 기관장평가와 기관평가를 동시에 받은 기관은 총 80개 기관인데, 두 가지 평가결과를 비교해 보면, 기관장평가 결과가 기관평가 결과보다 보다 엄격했음을 알 수 있다. <표 4>에 제시되어 있는 바와 같이, 순위는 기관장평가 6단계 점수와 기관평가 6단계 평가를 1순위부터 6순위로 책정한 후, 양 평가를 비교해 보았다.

비교 결과, 기관장 평가와 기관평가의 결과가 동일 등급인 경우는 80개 기관 중 25개 기관으로 31.3%로 나타났고, 기관장 평가 결과가 기관평가 결과가 낮은 등급인 경우는 전체 80개 기관 중 무려 45개 기관으로 56.3%, 기관장 평가 결과가 기관 평가 결과가 높은 경우는 10개 기관(12.5%)에 불과했다.

그런데, 두 가지 평가를 모두 받은 80개 기관 중 45개의 기관에서 기관장 평가가 기관평가보다 낮게 나온 것은 이들 기관에서 기관장의 역할에 대한 회의적 시각, 예를 들어, 기관장이 기관에 도움이 되지 않는다는 논리가 개발될 수 있다는 측면에서 기관장의 입지를 어렵게 하는 평가결과라고 할 수 있다.

<표 5>에 제시되어 있는 바와 같이, 기관장은 해임건의를 받았지만 기관은 B 등급을 받은 경우도 있고, 기관은 A등급을 받았지만 기관장은 경고를 받는 경우도 발생했는데, 기획재정부는 두 가지 평가의 대상이 과학적으로 다른 차원이라

고 주장하지만, “기관장인 리더는 무능하더라도 조직은 잘될 수 있다”는 주장, “그렇다면 공공기관 기관장은 필요치 않다”는 주장 등에 답을 하기 위해서라도, 두 가지 평가에 대한 각종 통계적 분석 결과를 상세히 제시하여야 할 것이다.

기관평가 결과보다 기관장평가 결과가 낮은 45개 기관 중 기관장평가 결과가 1단계 낮은 경우는 25개 기관(55.6%), 2단계 낮은 경우는 16개 기관(35.5%), 3단계나 낮은 경우는 4개 기관(8.9%)으로 나타났다. 결국, 기관장 평가 결과가 기관평가보다 2단계 이상 낮은 기관은 20개 기관(44.4%)이다. 흥미로운 것은 기관장평가 결과가 기관평가 결과보다 3단계나 낮은 4개 기관(한국산업기술재단, 한국정보보호진흥원, 한국소비자원, 한국청소년수련원) 모두 중소형 기관이라는 것이다.

〈표 5〉 기관장평가 결과가 기관평가 결과보다 낮은 45개 기관

번호	평가대상	등급 및 점수	분류	기관명	순위	비고
1	기관평가	B	준정부	국민연금공단	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	국민연금공단	4	
2	기관평가	C	준정부	국제방송교류재단	4	1단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	국제방송교류재단	5	
3	기관평가	A	준정부	기술보증기금	2	1단계 차이
	기관장평가	우수 70이상-80미만	준정부	기술보증기금	3	
4	기관평가	B	준정부	농수산물유통공사	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	농수산물유통공사	4	
5	기관평가	C	공기업	대한주택공사	4	1단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	공기업	대한주택공사	5	
6	기관평가	B	준정부	대한지적공사	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	대한지적공사	4	
7	기관평가	B	준정부	사립학교교직원연금관리공단	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	사립학교교직원연금관리공단	4	
8	기관평가	B	준정부	예금보험공사	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	예금보험공사	4	
9	기관평가	A	중소형	우체국예금보험지원단	2	1단계 차이
	기관장평가	우수 70이상-80미만	준정부	우체국예금보험지원단	3	

10	기관평가	A	중소형	한국과학창의재단	2	1단계 차이
	기관장평가	우수 70이상-80미만	준정부	한국과학창의재단	3	
11	기관평가	B	공기업	한국관광공사	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	공기업	한국관광공사	4	
12	기관평가	B	준정부	한국교육학술정보원	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국교육학술정보원	4	
13	기관평가	B	공기업	한국도로공사	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	공기업	한국도로공사	4	
14	기관평가	B	공기업	한국마사회	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	공기업	한국마사회	4	
15	기관평가	C	준정부	한국보훈복지의료공단	4	1단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	한국보훈복지의료공단	5	
16	기관평가	C	준정부	한국산업기술평가원	4	1단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	한국산업기술평가원	5	
17	기관평가	B	준정부	한국산업안전보건공단	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국산업안전보건공단	4	
18	기관평가	A	공기업	한국수자원공사	2	1단계 차이
	기관장평가	우수 70이상-80미만	공기업	한국수자원공사	3	
19	기관평가	B	중소형	한국시설안전공단	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국시설안전공단	4	
20	기관평가	B	준정부	한국원자력안전기술원	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국원자력안전기술원	4	
21	기관평가	B	준정부	한국자산관리공사	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국자산관리공사	4	
22	기관평가	C	준정부	한국전력거래소	4	1단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	한국전력거래소	5	
23	기관평가	C	준정부	한국정보사회진흥원	4	1단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	한국정보사회진흥원	5	
24	기관평가	B	중소형	한국해양수산연수원	3	1단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국해양수산연수원	4	

25	기관평가	A	중소형	한국환경기술진흥원	2	1단계 차이
	기관장평가	우수 70이상-80미만	준정부	한국환경기술진흥원	3	
26	기관평가	B	준정부	공무원연금관리공단	3	2단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	공무원연금관리공단	5	
27	기관평가	A	준정부	국민건강보험공단	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	국민건강보험공단	4	
28	기관평가	B	준정부	국민체육진흥공단	3	2단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	국민체육진흥공단	5	
29	기관평가	A	준정부	근로복지공단	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	근로복지공단	4	
30	기관평가	A	중소형	독립기념관	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	독립기념관	4	
31	기관평가	A	준정부	신용보증기금	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	신용보증기금	4	
32	기관평가	B	공기업	한국감정원	3	2단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	공기업	한국감정원	5	
33	기관평가	A	공기업	한국광물자원공사	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	공기업	한국광물자원공사	4	
34	기관평가	A	준정부	한국농어촌공사	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국농어촌공사	4	
35	기관평가	A	중소형	한국부품소재산업진흥원	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국부품소재산업진흥원	4	
36	기관평가	A	준정부	한국산업인력공단	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국산업인력공단	4	
37	기관평가	C	공기업	한국산재의료원	4	2단계 차이
	기관장평가	미흡 0-50미만	공기업	한국산재의료원	6	
38	기관평가	A	중소형	한국소방산업기술원	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	준정부	한국소방산업기술원	4	
39	기관평가	B	중소형	한국인터넷진흥원	3	2단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	한국인터넷진흥원	5	

40	기관평가	A	공기업	한국전력공사	2	2단계 차이
	기관장평가	보통 60이상-70미만	공기업	한국전력공사	4	
41	기관평가	B	공기업	한국토지공사	3	2단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	공기업	한국토지공사	5	
42	기관평가	A	중소형	한국산업기술재단	2	3단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	한국산업기술재단	5	
43	기관평가	B	중소형	한국소비자원	3	3단계 차이
	기관장평가	미흡 0-50미만	준정부	한국소비자원	6	
44	기관평가	A	중소형	한국정보보호진흥원	2	3단계 차이
	기관장평가	보통 50이상-60미만	준정부	한국정보보호진흥원	5	
45	기관평가	B	중소형	한국청소년수련원	3	3단계 차이
	기관장평가	미흡 0-50미만	준정부	한국청소년수련원	6	

4) 작은 공공기관에 불리한 평가결과

기관평가의 등급간 조직규모(임직원수)를 비교하였다. <표 6>에서 제시한 바와 같이, 통계적 유의성까지는 없지만, 평가등급이 낮아질수록 조직규모(임직원수)는 작아지는 것을 알 수 있다. 역시 통계적 유의성까지는 없지만, <표 7>에서 기관장 평가 등급에 따른 임직원 수 평균을 비교하여 보면, 미흡 평가를 받은 기관장들의 조직규모(임직원 수 평균)가 가장 작음을 알 수 있다.

〈표 6〉 [기관] 평가등급에 따른 조직규모(임직원수) 비교

기관 평가 등급	기관 수	임직원 수 평균
A등급	18	2869.8
B등급	38	1739.5
C등급	27	921.8
D등급	16	343.2
E등급	1	105.0

〈표 7〉 (기관장) 평가등급에 따른 조직규모(임직원수) 비교

기관장 평가 등급	기관 수	임직원 수 평균
우수(70-80)	24	723.8
보통(60-70)	47	1781.2
보통(50-60)	17	940.2
미흡(50미만)	4	608.3

V. 공공기관 혁신방안

여기에서는 공공기관 혁신의 추진방향 혹은 개선 방향을 두 가지로 나누어 제시하고자 한다. 우선 경영효율화를 통한 공공기관 혁신방안을 제시하고, 나아가 공공기관 선진화의 궁극적 지향점이라고 볼 수 있는 공기업 민영화의 추진방향을 순차적으로 제시하고자 한다.

1. 경영혁신을 통한 공공기관 혁신 방향

경영혁신을 통한 공공기관 혁신의 주요 방향을 제시해 보면 다음과 같다(강철승, 2007, 2008; 송재복, 2009; 안현효, 2008; 이인재, 2008; 정호성, 2008; 조동근, 2008; 최승노, 2009; 현대경제연구원, 2008).

첫째, 경영 평가 제도를 경영진단시스템으로 발전시켜야 한다. 공공기관의 경영평가는 공공기관이 달성한 연도별 경영실적에 대해 평가지표에 따라 객관적인 평가를 실시하고, 그 결과에 상응하는 차등 보너스의 지급 등 인센티브 조치를 취하는 한편 차기 평가지표에 반영하는 일련의 순환과정을 의미한다. 이러한 경영평가제도는 공공기관의 책임경영을 확립하기 위해 일정 범위 내에서 경영자료를 부여하는 한편, 성과평가를 통해 경영실적에 대한 책임을 지도록 하는 제도적 장치이다. 또한 경영성과에 대한 평가결과가 공공기관의 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 관리수단의 한 과정으로 이해할 수 있다. 이런 점에서 경영평가제도는 공공기관의 경영성과 관리 및 자율적 책임경영체계 구축을 위한 핵심적인 제도적 장치라 할 수 있다. 그러나 기존의 경영평가제도는 다양한 성격의 공기업

업·준정부기관에 표준화된 지침(예산, 인사, 조직 등) 및 평가체계를 적용하여 조직규모·기능상 특성 등에 대한 고려가 미흡했다는 지적이 있었다. 또한, 기관평가, 혁신평가, 기금평가 등으로 평가제도가 중복되고 평가지표가 과도하게 추상적인 개념으로 설계되어 평가의 신뢰성·객관성 확보에 한계가 있었으며, 경영평가가 경영혁신으로 연계되지 못하고, 고율의 성과급 획득 수단으로 변질되어 평가를 잘 받기 위한 부정행위를 유발하는 등 중복성 평가제도로 인한 부담에도 불구하고 제도의 신뢰성은 낮은 수단이라는 비판적 평가가 많았다. 이에 이명박 정부 출범 후 공공기관 특성에 맞도록 경영평가기준을 차별화하여 기관별 기능 및 사업성격에 맞는 성과측정이 가능한 지표체계로 발전시켜 기업가치 제고를 위해 사업실적 위주로 평가하고, 경영평가결과를 해당 기관의 기능 및 구조조정에 적극 활용할 수 있도록 하며, 경영진단결과를 토대로 정기적 기능점검 및 조정 추진하고 이를 뒷받침하기 위해 경영평가의 객관성·신뢰성 제고를 위한 제도적 보강을 추진하기로 하였다.

둘째, 내부경쟁 활성화 및 성과중심의 경영시스템 구축이 필요하다. 지난 5년간 민영화·구조조정이 중단됨에 따라 위기의식 없이 현상 유지적인 비효율 체제에 안주하여 새로운 정책수요 발생 시 기존 조직의 기능전환보다는 새로운 조직·인력 확대에 대응하여 2002-2007년간 45개 공공기관 신설, 인력 35천명(18.7%) 증가를 가져 왔으며, 강력한 노조와 소위 ‘공공성’을 무기로 집단 이기주의적 행태를 보이는 등의 문제가 나타났다. 이에 핵심 경영목표에 대한 경영계약을 구체화하고 이행책임을 담보하는 기관장 실적 책임제를 강화하고, 성과급 비중 및 개인별 성과급 차등 폭을 확대하여 내부성과관리 활성화를 유도해 나갈 계획이다.

셋째, 공기업 임금수준의 조정이 필요하다. 학력 등 임금에 미치는 요인들을 통제하더라도 약 10% 정도의 임금프리미엄이 존재한다고 한다. 따라서 경영효율화를 위해서는 정부가 적절한 가이드라인을 설정하여 공기업의 임금수준을 합리적으로 조정하는 방안을 마련해야 할 것이다.¹⁾

넷째, 정부의 공기업에 대한 관계에서 발생하는 문제를 최소화하라는 것이다.

1) 이는 이명박 정부에서 제기되고 있는 공기업 인원감축에 대한 해결책으로도 볼 수 있다. 인원감축이 제기되는 이유는 공기업의 임금수준이 생산성을 초과하기 때문이다. 따라서 공기업의 임금수준을 생산성 수준에 맞게 조정하는 것이 이러한 문제에 대한 해법이라고 볼 수 있다(이인재, 2008).

공기업 경영효율성이 떨어지는 이유는 공기업 내부에도 있지만 원천적으로는 해당 주무부처 또는 관련 정부기관에 있다. 즉 관련 정부기관이 공기업에 대하여 불필요한 간섭을 하거나 경영에 나쁜 영향을 주는 관계를 형성하게 되면 공기업 스스로 아무리 잘 하려고 해도 생산성은 떨어지게 마련이다. 정부부처의 공기업에 대한 관계는 반드시 문서로 남는 것도 아니고 계량적으로 측량할 수도 없는 것이 대부분이어서 정부부처 스스로가 자제하지 않으면 사실상 문제를 차단하기가 쉽지 않다. 이러한 문제가 해결되지 않으면 결국 민영화하는 방법밖에는 없다.

다섯째, 최고경영진에게 충분한 권한을 주고 확실한 책임을 물어야 한다. 최고경영진에게 경영의 자율성이 없으면 최고경영진은 경영자가 아니라 상부의 지시를 충실히 이행하는 집행자에 불과하다. 그래서 공기업의 경쟁력이 없고 발전이 없다는 것이다. 최고경영자가 스스로 문제를 발굴하고 해결방안도 강구하는 경영자가 되도록 충분한 자율권을 주어야 한다. 그러기 위해서는 간여를 최소화해야 하겠지만 또한 경영능력이 있는 전문경영자를 선발하는 것이 우선 중요하다.

2. 공공기관의 선진화(민영화) 정책 방향

공기업 선진화는 궁극적으로 공기업 또는 공공기관의 민영화와 경쟁도입을 통해서만 가능하다고 많은 전문가들이 주장하고 있다. 공기업 민영화의 ‘기본철학’은 집단주의에 기초한 국가개입주의에 반대하는 것이다. 공기업과 공공기관의 민영화와 경쟁도입은 실질적인 경쟁이 가능하도록 시장을 조성하는 방향으로 진행되는 것이 바람직하며, 민영화된 기업의 실질적인 지배권이 완전히 민간으로 넘어가게 하는 소유권과 경영권의 완전한 매각방식으로 진행되어야 한다. 아울러 공공기관의 민영화뿐만 아니라 공공기관 출자회사들 가운데 정부가 여전히 지분을 가지고 있는 출자회사들에 대한 시장조성 작업과 지분정리를 상시적으로 진행하여 공공기관 민영화의 걸림돌이 되는 것을 방지하는 것도 매우 중요하다.

이명박 정부는 2009년 현재 300여개에 이르는 공기업 및 공공기관을 민영화의 대상으로 검토하고 있다. 그러나 불투명한 세계경제의 흐름 속에서 민영화가 계획대로 추진되기에는 여러 난관이 예상된다. 정부의 지속적인 민영화 추진 의지와 국민적 공감대가 관건이 될 것이다. 따라서 민영화에 대한 기본 원칙과 목

적을 다시 점검하여야 할 것이다. 즉 민영화에 대한 당위성은 이미 전 세계적으로 공통된 인식 중의 하나이기는 하지만 지나치게 당위성에 의존한 성과주의식 진행이 되지 않기 위해서는 기본원칙의 재점검이 필요하다는 것이다. 여기에서는 이러한 과정에서 예기되는 문제점을 극복하고 이를 성공적으로 추진하기 위한 방향을 제시하고자 한다(강철승, 2008; 송재복, 2009; 안현효, 2008; 정호성, 2008; 조동근, 2008; 최승노, 2009; 현대경제연구원, 2008).

첫째, 민영화의 정책 목표를 설정하고 이에 대한 우선순위를 부여하는 것이 필요하다. 민영화의 목적은 경쟁력 강화, 효율성 향상, 경영합리화, 서비스개선, 관료개입 축소 등 다양하지만, 모든 목적을 달성하는 것은 무리이며 실행단계에서 반대의 결과가 나타날 수 있으므로 목표달성에 대한 우선순위 설정이 필요한 것이다. 한편 정부의 역할과 민간의 역할을 명확하게 구분하고 일정과 목표수준이 정리된 일정을 공개함으로써 투명성을 확보하는 것도 중요하다.

둘째, 독점공기업의 민영화 후의 경쟁시장조건을 먼저 구상하여야 한다. 통신, 전기, 가스 등 소위 전국적 네트워크를 가지고 있는 독점 공기업의 경우 개방일정을 명확히 하고 국내 진입장벽을 철폐하여 국내시장에서도 경쟁이 될 수 있는지 여부를 명확히 하여 민영화하여야 할 것이다. 이러한 경쟁조건이 충족되고 공익적 규제장치가 사전에 마련된다면 소위 대기업이 이들 공기업의 민영화에 독자적으로 참여하더라도 경제력 집중문제에 따르는 부작용은 회피할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 민영화 인센티브를 강화하여 민영화에 대한 저항을 최소화해야 한다. 민영화를 수행할 수 있음에도 사실상 민영화가 지연되고 있는 것은 대부분 공기업 임직원들의 비협조적 태도에서 기인하는 경우가 많다. 이는 특별히 민영화해야 할 인센티브가 없을 뿐 아니라 오히려 감원, 퇴직 등 불이익이 발생할 가능성이 높아서 오히려 보이지 않는 가운데 민영화를 방해하는 경우가 있다. 그러므로 노조에게는 현행 경영진들에게 민영화를 하면 모종의 이익이 발생하는 하게 하는 인센티브를 개발할 필요가 있다. 그리고 이러한 인센티브는 민영화가 지연되어 발생하는 사회적 비용을 생각한다면 민영화 각 당사자에게 적절히 배분하여도 무방하리라고 본다.

넷째, 주요 기간산업의 공기업일수록 주인 있는 민영화에 충실해야 한다. 국

민경제에 파급효과가 큰 공기업을 말한다면 이야말로 민간 전문가에게 맡겨 저렴한 가격으로 양질의 서비스가 공급되도록 하여야 한다. 그러나 종종 기간산업은 민간에 맡겨서는 안 되고 정부가 맡아야 한다는 소위 국가우위의 발상에 준거하고 있는 논자들이 적지 않다. 경제적으로 중요한 것보다 국방상으로 중요한 것이 있거나 필요성은 있으나 수익성이 맞지 않는 사업이라면 이는 국가가 주도적으로 생산 공급할 수밖에 없을 것이다. 그러나 전기, 통신, 철강, 가스 등 소위 경제적으로 중요한 공기업들은 민간에 맡기는 것이 오히려 바람직할 수도 있다는 것이다.

다섯째, 정부와 지방자치단체의 산하기관 등 준공공부문까지 대상범위를 확대하는 것도 장기적으로 고려해야 한다. 정부출연기관, 투자기관, 출자기관 등 준공공부문의 비대화는 작은 정부 실현의 걸림돌이 된다. 따라서 현재 진행되고 있는 거대 공기업의 민영화 절차가 마무리되는 것에 맞추어 대상범위를 점차 확대해 갈 필요가 있다. 다만 무조건적인 민영화를 지양하고 중복업무를 행해왔다고 판단되는 공공기관들의 선별 통폐합을 유도한 후 진행여부를 검토하는 것이 바람직 할 것이다.

여섯째, 공기업 선진화를 반대하는 진영의 반대논리에 대한 논리적·사실적 오류를 찾아 이를 바탕으로 이들을 설득하는 노력을 기울여야 한다. 이와 관련하여 향후 공공성 혹은 공익의 본질 및 실체규명에 대한 논의가 필요할 것이다.

마지막으로, 민영화는 만병통치약은 아니라는 것을 명심해야 한다. 따라서 다양한 정책수단을 동원해 보완하는 것이 필요하다. 민영화 외에도 ‘관에서 민으로’의 개혁에는 다양한 수단이 존재한다. 서구에서는 1990년대의 시장화 테스트 등 관민협동에 의한 공공서비스의 민간개방이 크게 확대되었다. 일본에서도 2004년부터 종래의 부분적 민간위탁을 넘어선 포괄적 공공서비스의 민영화 및 민간 양도를 가속화시킨 바 있으며, 시장화 테스트를 통해 공공기관과 민간업자를 경쟁 입찰시켜 공공서비스의 질적 향상으로 연결시킨 사례가 다수 보고되고 있다는 점도 주목할 만하다.

VI. 결 론

이 글의 결론을 인용하면, 다음과 같다(이창원, 2009b). 잇을 만하면 언론에 단골 뉴스로 등장하는 것이 ‘공기업 비리와 방만 경영’ 보도이다. 우리나라 역대 정부 중에서 공기업의 이러한 문제들을 제대로 해결한 정부가 없었는데, 이명박 정부도 예외가 아닌 것 같다는 우려가 많다.

이명박 정부가 공기업 ‘체질 개선’과 ‘거품빼기’를 모토로 모두 6차례의 공기업 선진화 방안을 발표하면서 129개 전체 공공기관에서 2만2000명의 인력 감축과 24개 기관의 민영화 및 지분 매각을 추진하고 36개 기관을 16개 기관으로 통합하는 작업에 몰두하고 있는데도 불구하고 많은 공공기관에서는 왜곡된 노사관계와 방만 경영이 기승을 부리고 있다.

2009년 7월 1일 감사원이 발표한 60개 공공기관의 ‘경영 개선 실태 점검 결과’에 따르면, 어느 공공기관 직원의 연간 휴가와 휴일을 합하니 171일이나 됐다고 한다. 한 해의 절반 정도를 노는, 정말 기가 막힌 직장인데, 법정휴가조차 제대로 활용하지 못하는 일반 직장인들이 이러한 소식을 들으면 일하고 싶은 마음이 있겠는가. 또 다른 기관은 보수 규정에도 없는 노조간부수당을 만들어 노조간부 1인당 해마다 300여만원씩 지급했고, 연간 2호봉씩 올라갈 수 있는 인사 규정을 아예 무시하고 노조위원장 등에게는 1년에 5~8호봉을 올려준 기관도 있었다. 한마디로 민간 기업에서는 절대로 벌어질 수 없는 일들이 공공기관에서는 버젓이 발생하고 있다.

역대 모든 정부가 공기업 개혁을 소리 높여 강조했지만 사실상 실패로 돌아갔는데, 그 가장 큰 이유는 무엇일까. 공기업은 민간기업과 달리 대부분 법률에 의해 독점적 지위를 누리고 있기 때문이다. 공기업은 시장으로부터 경쟁 압력도 없고, 부실 경영 상황에서도 퇴출 압력이 사실상 없으며, 설령 적자가 나더라도 사실상 국민의 세금으로 보전이 된다. 사실상 어떤 의미에서는 열심히 일할 이유가 없는 조직이라는 것이다. 노무현 전 정부도 공기업 혁신을 ‘공기업 내 이사회·감사위원회와 같은 내부 지배구조와 공기업 임원 인사·관리감독을 맡는 외부 지배구조 혁신’에만 집중했다. 하지만 결국은 큰 성과가 없었다.

공기업은 법률에 의해 독점적 지위를 누리고 경쟁 압력이나 퇴출 압력이 없

기 때문에 공기업 개혁의 핵심은 당연히 공기업 민영화다. 외환위기에 처해서도 김대중 전 정부는 공기업 8개 기관의 민영화를 단행했지만, 참여정부에서는 공기업 민영화에 대한 논의가 사실상 중단됐다. 이명박정부가 공기업 민영화를 추진하고 있다고는 하지만 그 대상은 대부분 1997년 금융위기 당시 공적자금을 투입했던 기업이거나 흡수·통합의 대상이 됐던 기관으로, 결국 이 정부 출범 후 실질적인 민영화가 이뤄진 기업은 거의 없다.

따라서, 앞으로 정부는 공기업 개혁의 핵심을 공기업 민영화로 삼아야 한다. ‘잃어버린 10년’이라는 불황을 극복하는 데 가장 크게 역할을 한 것은 일본의 고이즈미 내각이 여러 분야 사람들의 반대를 무릅쓰고 공기업 163개 가운데 136개를 폐지·민영화·독립법인화했기 때문이다. Megginson과 Netter(2001)가 200개 공기업의 민영화 전후 기업 실적 변화를 분석한 결과 민영화는 일반적으로 기업의 수익성과 생산성을 향상시키고 사회복지 전체에 긍정적 효과를 주는 것으로 나타났다.

앞으로 이명박 정부는 전기·가스·철도 등 기간산업과 문화·방송·스포츠·관광 등 미래 성장동력으로 키울 수 있는 분야까지 포괄적으로 민영화를 추진해야 한다. 2008년에는 공공기관의 30% 정도가 적자를 냈고, 부채도 45조원이 늘었다. 그런데도 여전히 ‘신의 직장’에서 허우적거리는 구성원들은 사회적으로 크게 도움이 안 된다. 결국 ‘신의 직장’을 민영화하여 ‘평범한 인간의 직장’으로 만드는 것이 공공기관 선진화의 핵심이다.

참고문헌

- 강철승. (2008). 신정부 공기업 경영혁신 방안. 『한국행정학회 춘계학술대회발표논문』. 한국행정학회.
- _____. (2007). 공기업 경영평가의 문제점과 개선방안. 『한국행정학회 추계학술대회 발표논문』 한국행정학회.
- 기획재정부. (2009). ‘08년도 공공기관 경영평가 결과 발표. 기획재정부 보도자료. (2009.06.19).
- 노화준. (2002). 공공부문 성과측정의 이슈와 정책평가제도의 개혁방향. 『한국정책

- 분석평가학회보」10(2).
- 박명호·이성욱. (2000). 정부투자기관 경영평가를 위한 비계량 평가지표의 개선방향. 『공기업 논총』12(1).
- 송재복. (2009). 공기업선진화방안과 지역갈등. 『한국정책학회 하계학술대회 발표논문』. 한국정책학회.
- 심용보. (2008). 『공공부문지배구조의 변화와 공기업 경영합리화』. 서울: 한국노동연구원
- 안현호. (2008). 공기업 민영화, 이제 생각을 바꿔야 한다. 『KNSI 특별기획』. 제23-2호.
- 이인재. (2008). 공기업의 임금체계. [국민이 부담하는 공기업 유지비용과 공기업의 임금체계] 세미나. 공기업개혁시민연합(2008.12.08).
- 이창길·최성락. (2008a). 공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문』. 한국행정학회.
- 이창길·최성락. (2008b). 정부산하기관 경영평가에서의 후광효과(Halo Effect)에 관한 연구. 『한국행정학회 추계학술대회 발표논문』. 한국행정학회.
- 이창원. (2009). 공기업 선진화의 추진성과 및 문제점 - 향후 경영 효율화를 통한 경쟁력 제고방안을 중심으로-. [공기업 효율적인 경영혁신 전략 심포지엄 -공공기관 경영평가 문제점 심층진단 및 개선책-](아주경제신문 주최, 서울 여의도 국회도서관 소회의실, 2009.07.22).
- _____. (2009a). “소문난 잔치, 먹을 것 없었다,” 조선일보 시론(2009.06.24).
- _____. (2009b). “공기업 선진화의 핵심은 민영화다,” 문화일보 포럼(2009.07.03).
- 정호성. (2008). 일본 공기업 민영화의 성공요인과 시사점. 『SERI 경제포커스』제192호.
- 조동근. (2008). 이명박정부의 공기업 민영화 추진계획평가. 자유기업원.
- 채서일. (2005). 사회과학조사방법론(제3판). 서울: 비·앤·엠·북스
- 최승노. (2009). 공기업 개혁을 제대로 하려면. 『KERI 쉼표』. 자유기업원.
- 최성락. (2007). 공기업 평가와 성과개선. 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문』. 한국행정학회.
- 최연희. (2002). 채점자 훈련이 영어 작문 채점에 미치는 효과에 대한 연구: FACETS 분석을 통한 신뢰도 변화 분석. 『응용언어학』18(1) 257-292.
- 현대경제연구원. (2008). 공기업 민영화: 10년의 공백과 4가지 함정. 『VIP Report』. 서울: 현대경제연구원.

- KMAC. (2009). *Asia's No.1 Knowledge Provider*. 『공기업 선진화 프로젝트』. KMAC.
- William L. Megginson & Jeffry M. Netter. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*. XXXIX(2), June, 321-89.
- Mark, M. M & Henry, G. T. (2004). The Mechanism and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation*, 10(1), 35-57.